

## CONSELHOS GESTORES: FORMA INSTITUCIONALIZADA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM POÇÕES-BA

**Kátia Rocha Almeida**

UFBA, Mestranda em Geografia

[Katiageo1@yahoo.com.br](mailto:Katiageo1@yahoo.com.br)

**RESUMO:** O objetivo do presente trabalho é compreender como se dá a “participação popular”, imbricada no discurso da “descentralização” intergovernamental e entre o Estado e a sociedade e contraditoriamente da prática centralizadora inerente ao poder exercido pelo Estado no “território”, e mais especificamente, em uma pequena cidade, para analisar se a maior proximidade dos cidadãos aos órgãos públicos, bem como a menor quantidade populacional influencia na participação da população e nas práticas de gestão. Neste sentido, que se propôs na especialização em Análise do Espaço Geográfico, oferecido pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB, estudar os conselhos gestores no município de Poções – BA enquanto mecanismos de institucionalização da participação popular, na monografia intitulada: “Participação popular: contradições da descentralização na gestão pública municipal de Poções - BA”. Dessa maneira, foram analisados alguns problemas conjunturais enfrentados por esses conselhos que, aliados às questões estruturais da sociedade organizada em classes sociais, impossibilitam os conselhos serem efetivamente um instrumento de democracia e de estreitamento da relação Estado e sociedade, com influência na formulação e implementação das políticas públicas.

**Palavras chave:** Descentralização, Conselhos Gestores, Participação popular.

### INTRODUÇÃO

No Brasil, as reformas do papel do Estado frente à reestruturação do capitalismo, o fim de uma Ditadura Militar e a manifestação explícita dos desejos de uma sociedade liberta das amarras dos ditadores teriam que dá lugar a uma nova forma de governar, em que a sociedade participasse da gestão pública, ainda que fosse somente uma ideologia, com um falseamento da realidade, ou seja, sem uma efetiva participação, como se apresenta na atualidade.

A “participação popular” na construção de uma “gestão democrática” foi regulamentada pela Constituição Federal de 1988<sup>i</sup>, que estabelece a introdução de vários mecanismos que possam permitir o acesso dos “cidadãos” ao poder público governamental e a participação nas decisões de interesse local, por representantes de segmentos da sociedade, no intuito de exercer influência significativa na formulação e implementação das políticas públicas locais, constituindo-se um elo entre a sociedade e o poder público governamental.

Para Lubambo (2002, 01) “A abertura de novos canais de comunicação, entre a sociedade civil e o poder político local, é entendida, assim, como instrumento fundamental da gestão pública”. Assim, as práticas estatais seriam mais transparentes e a gestão mais eficiente. Porém, é preciso compreender, que as práticas institucionalizadas podem significar o controle da participação popular sem que essa se realize efetivamente, além de suprimir práticas espontâneas sociais.

Para compreender esses mecanismos e, mais especificamente, os conselhos gestores, foi analisado o município de Poções, uma pequena cidade, que enfrenta vários problemas de gestão pública, como litígios intermunicipais e uso inadequado dos recursos públicos (Relatório de Fiscalização da CGU nº 007/2003). Segundo Lynch (1981), muito se discutiu a dimensão ideal da cidade; desde Platão e Aristóteles já havia a preocupação com a quantidade populacional e sua relação com a gestão e a prática da “cidadania”. Assim, há um questionamento, se a maior proximidade aos órgãos públicos e uma menor quantidade populacional influencia em práticas de gestão mais democráticas.

Dessa forma, fez-se necessário uma pesquisa da documentação desses conselhos, como: atas de 2008 e 2009, Regimentos Internos, Leis de criação e decretos de nomeação dos membros. Foram analisados os oito conselhos existentes e atuantes no ano de 2009: Conselho Comunitário de Segurança Pública - CCSP, Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA, Conselho Municipal de Saúde – CMS, Conselho Municipal de Educação – CME, Conselho de Alimentação Escolar – CAE, e Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Na segunda etapa dessa pesquisa foram entrevistados trinta e três conselheiros: quatro conselheiros e um visitante do CCSP, três conselheiros do CMAS, quatro conselheiros do CMDCA, cinco conselheiros do COMDEMA, seis conselheiros do CMS, três conselheiros do CME, cinco conselheiros do CAE, e dois conselheiros do FUNDEB. Além das entrevistas foi possível conhecer melhor esses conselhos pela presença em suas reuniões, com a participação em uma reunião no CCSP, uma reunião no CMAS, duas reuniões no CMDCA e quatro reuniões no CMS. Nos demais conselhos não foi possível participar

de nenhuma reunião por motivos como: ausência de reuniões nos meses de janeiro e fevereiro de 2010, falta de coro em reuniões, ou impossibilidade da pesquisadora.

Esta pesquisa se justifica no campo da Ciência Geográfica porque busca compreender as relações de poder inerentes ao “território” no contexto histórico e político-institucional específico, tal como se expressam as interfaces e contradições do Estado perante as demandas da sociedade no Brasil contemporâneo. A análise do poder institucional e as relações de poder, além da suposta democratização da gestão via a institucionalização da participação popular através dos conselhos gestores, podem ser importantes instrumentos para a compreensão do espaço geográfico, e mais especificamente, da pequena cidade, frente às interfaces do poder institucional.

## **A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma maior descentralização política, econômica e administrativa entre as esferas de governo. Além dos governos subnacionais, os setores populares também são considerados enquanto agentes legítimos desse processo. Muitos autores que se debruçam quanto a esta questão, como: Andrade (2001) e Lubambo (2002), acreditam que a participação popular institucionalizada pela Constituição de 1988 permite às mais diversas representações de segmentos sociais o acesso aos governos, influenciando as ações dos governantes e participando da tomada de decisões na formulação e implementação de políticas públicas na localidade. Souza (2001, 85), ao analisar o Orçamento Participativo de Belo Horizonte e de Porto Alegre, argumenta que “a experiência tem permitido que os seguimentos de menor renda, que moram em áreas periféricas das cidades, possam decidir sobre as prioridades de investimentos em suas comunidades”. Em tese, na pequena cidade, em que a população tem uma proximidade maior com o poder público municipal, haveria uma maior participação, tanto no que diz respeito à fiscalização, quanto à tomada de decisões, mas não é bem assim que ocorre na realidade. Os exemplos trazidos por Souza (2001) são de capitais, com resultados positivos. Percebe-se que há alguns casos pontuais de êxito com relação à participação, e que a quantidade populacional não tem influência direta no desempenho da gestão, mas ainda são poucos os estudos em pequenas cidades.

No que diz respeito à descentralização, Carvalho (2005) alerta para a mera formalização institucional como exigência desse processo, uma vez que a realidade se

distancia do discurso ideológico da descentralização enquanto sinônimo de democracia. Além disso, a institucionalização da “participação da população” na gestão pública municipal não é fator garantidor do bom desempenho da gestão. E é isso que tem sido percebido com relação a muitas práticas institucionalizadas. Os conselhos gestores se constituem na manifestação dessa ideologia, legitimando a efetividade da democracia representativa e a disseminando como uma verdade única, em que não há lugar para outra forma de participação popular, espontânea e que considere a sociedade de classes. É preciso, dessa forma, atentar para a maneira como foi estabelecida a participação popular na tomada de decisões e na fiscalização das ações públicas governamentais. Compreende-se, neste estudo, que os conselhos gestores constituem-se primeiramente, a formalidade burocrática obrigatória da participação popular. Nesse sentido, é que se busca ampliar a idéia de “democracia” para além do campo restrito da legalidade, com a organização de práticas que extrapolem a formalidade e incorpore uma nova dimensão da efetiva participação popular na gestão pública.

Pelo que vivenciamos na atualidade, podemos dizer que as instituições informais, que diz respeito à cultura e maneira de viver de uma sociedade; e as instituições formais, quais sejam, aquelas que são reguladas pelo Estado (FONSECA, 2005) muitas vezes não caminham juntas. No Brasil, criam-se leis para corrigir algo, e não para regulamentar aquilo que já é existente. Uma população que não tem a cultura de participar, não irá fazê-lo de imediato, pelo menos a contento, somente por que se institucionaliza. Essas instituições formais podem ser até mesmo, responsáveis por amortizar os movimentos sociais e as práticas participativas de modo geral, por se mostrarem representativas do que chamamos aqui de sociedade civil **não**-organizada.

A descentralização intergovernamental, e entre o Estado e a sociedade, acompanhada do discurso desse processo enquanto solução para a democratização das tomadas de decisões parece estar distante da participação efetiva da população na gestão pública governamental, pois enfrenta diversos problemas conjunturais e estruturais, mesmo em pequenas cidades, onde se pensa em um controle maior por ter uma menor abrangência governamental.

## ESTUDO DOS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS EM POÇÕES – BA

Embora a regulamentação da participação popular tenha se dado com a constituição Federal de 1988, os conselhos municipais de Poções só foram criados a partir de 1995, como pode ser visto na tabela 2.1.

**Tabela 1 – Lei de criação dos Conselhos Gestores Municipais de Poções/BA**

Conselhos	Lei de criação	Data / ano
Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS	562	27/12/1995
Conselho Municipal de Saúde – CMS	579	02/04/1997
Conselho de Alimentação Escolar – CAE	-----	09/04/1997*
Conselho Municipal de Educação – CME	594	14/08/1997
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA	683	18/05/2001
Conselho Comunitário de Segurança Pública – CCSP	-----	15/02/2002**
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS	740	28/04/2003
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA	750	09/10/2003

Fontes: Leis de Criação dos conselhos municipais de Poções

\*Data em que foi realizada a primeira reunião do Conselho Municipal de Alimentação Escolar – COMAE, mas não foi encontrada a Lei de Criação.

\*\*Data em que foi realizada a primeira reunião do Conselho Comunitário de Segurança Pública - CCSP, mas não foi encontrada a Lei de Criação.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável está com a documentação desatualizada, não conta com membros nomeados; por essa razão, não foi pesquisado como os demais conselhos.

O Conselho Municipal de Cultura se encontrava em processo de formação quando procurada pela pesquisadora, bem como o Conselho Municipal Anti-Drogas - COMAD.

Sabe-se que o conceito de democracia é muitas vezes disseminado de forma equivocada na sociedade moderna, pressupondo em primeira instância o voto “livre” e direto. Nos conselhos nem ao menos esse pressuposto é colocado em prática. O chamado “processo eleitoral” dos conselheiros se faz, na maior parte das vezes, por indicação, tanto do poder executivo, através do secretário da área ou do próprio Prefeito, quanto da sociedade civil supostamente organizada, que se dá através do “presidente” da entidade convidada. Além disso, muitas vezes, a representatividade não se dá por seguimentos da sociedade civil “organizada”, mas por entidades específicas, em que na Lei de criação há a especificação das entidades que devem participar do conselho, como, por exemplo, representantes da Loja Maçônica União e Justiça, da Pastoral da Criança, Igreja Batista, paróquia do Divino Espírito Santo, Associação Lar comunitário, Associação Poções Solidária, entre outros; o que impossibilita as demais entidades, ainda que do mesmo seguimento, de participar; e a obrigatoriedade daquelas que são

indicadas, levando aos conselhos pessoas que muitas vezes não tem o perfil de um conselheiro, que deve ser primeiramente questionador.

É também possível estabelecer que a própria constituição do conselho devesse ser muitas vezes invalidada, pois a paridade, colocada em lei, segue preceitos que não condizem com a legalidade, no sentido de que muitos dos conselheiros, que representam a sociedade civil, são na verdade, funcionários da prefeitura, mas, por fazer parte de alguma entidade “exigida” para a composição do conselho, são nomeados enquanto sociedade civil.

Quanto aos objetivos e funções, em todos os conselhos municipais um ou mais membros entrevistados respondeu que a função do conselho é a de fiscalizar os recursos e ações do poder público. Dos oito conselhos municipais, em quatro deles os membros responderam que é também função do conselho deliberar e sugerir propostas; objetivos que devem fazer parte dos conselhos. Vejamos os resultados desses questionamentos aos conselheiros no quadro 1.

**Quadro 1 – Objetivos e funções dos Conselhos Gestores Municipais de Poções**

<b>Conselhos</b>	<b>Função (respondida pelos conselheiros)</b>	<b>Função (está no regimento)</b>
CCSP	Conhecer a problemática da segurança pública no município, sendo um elo entre o povo e o Ministério Público, Poder Judiciário, Polícia Militar e Civil e Guarda Municipal.	Integrar os bairros; diagnosticar, promover campanhas e acompanhar os fatos sociais e do serviço das polícias; fazer parcerias com pessoas físicas ou jurídicas; promover cursos de segurança doméstica; integrar a comunidade e a polícia; fiscalizar e sugerir.
CAE	Fiscalizar a aplicação dos recursos, e a qualidade, higiene, aceitação e acessibilidade da merenda escolar.	Divulgar o recebimento dos recursos financeiros junto à comunidade e informar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE qualquer irregularidade do programa.
CMAS	Fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e deliberar a política de Assistência Social, fazendo o acompanhamento das questões sociais e projetos da área.	Propor programas, estabelecer normas e diretrizes; sugerir na elaboração da proposta orçamentária; fiscalizar e avaliar a gestão dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS; divulgar decisões do conselho <sup>ii</sup> .
COMDEMA	Fiscalizar, orientar e fazer indicações desfavoráveis a empreendimentos potencialmente poluidoras, e conscientizar a população da necessidade de se preservar o meio ambiente.	Levantar o patrimônio natural, étnico e cultural do município; localizar e mapear áreas críticas, propor normas e procedimentos, analisar projetos, fiscalizar o cumprimento da política ambiental, criar e divulgar material educativo, elaborar relatório anual.
CMDCA	Fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e as entidades, serviços e programas de atendimento ao público	O cumprimento da Lei Municipal n° 750/03, da Lei Federal n° 8.069/90 e das constituições Estadual e Federal, com as

	infanto-juvenil, deliberar e gerir o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - FMCA, e realizar eleição dos Conselheiros Tutelares.	alterações legislativas que lhes seguirem, em tudo que seja de sua competência relativamente às crianças e adolescentes.
CME	Dá suporte à SME, resolver os problemas da escola, como quantidade de alunos em sala de aula e a relação aluno professor; e fiscalizar os recursos públicos.	Participar na definição das políticas e do plano municipal de educação, bem como de programas e projetos; acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos públicos; propor medidas e programas e fiscalizá-los.
C. M. FUNDEB	Fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos do FUNDEB e sugerir ações e medidas.	Acompanhar, controlar e fiscalizar os recursos do FUNDEB, supervisionar a realização do Censo Escolar anual, exigir o cumprimento do plano de carreira e remuneração do magistério.
CMS	Fiscalizar, propor, votar e aprovar as verbas da saúde e organizar a saúde no município.	Formular, deliberar e estabelecer diretrizes para a elaboração de planos de saúde e divulgar suas ações através dos meios de comunicação.

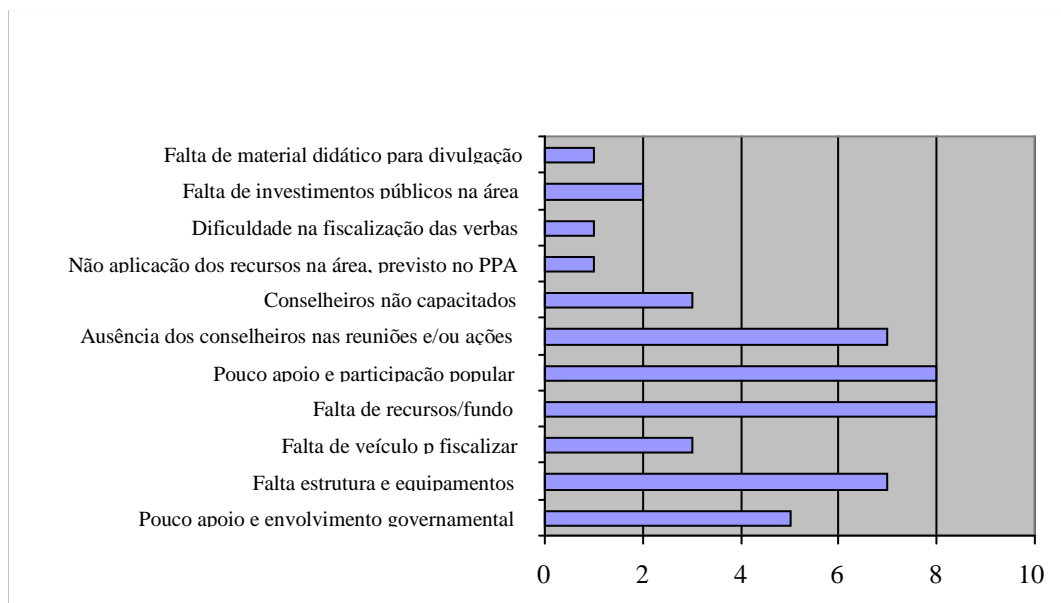
Fonte: pesquisa de campo, realizada de dezembro de 2009 a março de 2010, com conselheiros dos Conselhos Municipais de Poções.

Obs.: O CCSP, o CME e o conselho Municipal do FUNDEB não disponibilizaram o Regimento Interno para a apreciação, mesmo depois de enviado ofícios solicitando os mesmos e da procura constante.

Constatou-se que os regimentos de modo geral prevêm a divulgação das atividades dos conselhos, mas isso não acontece na prática. A população não é avisada das reuniões, e nem mesmo sabe que pode participar; não é informada sobre as atividades dos conselhos e nem sabe para que sirvam. O CMS, segundo 33% dos conselheiros entrevistados, tem o objetivo de conseguir recursos para a saúde, pois é através do conselho que os mesmos são aprovados. Percebe-se, nesse sentido, que o conselho é, muitas vezes, visto até mesmo pelos próprios conselheiros, como mais uma forma burocratizada para angariar recursos para o setor.

Quanto aos objetivos alcançados, somente o CAE alcançou, segundo seus membros, todos os seus objetivos, e somente no CCSP e no CMAS, houve respostas de que o conselho do qual faz parte não tem conseguido alcançar seus objetivos, respectivamente 25% e 33% dos membros entrevistados. Esse reconhecimento é necessário quando algo não vai bem, devendo ser acompanhado de uma crítica construtiva, com vista ao melhoramento das ações do conselho. No CMDCA todos os membros entrevistados responderam que o conselho tem alcançado parcialmente seus objetivos, e no COMDEMA, CME, CMS e o Conselho Municipal do FUNDEB as respostas se dividiram entre ter alcançado todos os seus objetivos e de forma parcial.

Com relação às principais dificuldades que os conselhos enfrentam, as respostas variaram muito, como pode ser vista na figura 1.



Fonte: pesquisa de campo, realizada de dezembro de 2009 a março de 2010, com conselheiros dos Conselhos Municipais de Poções.

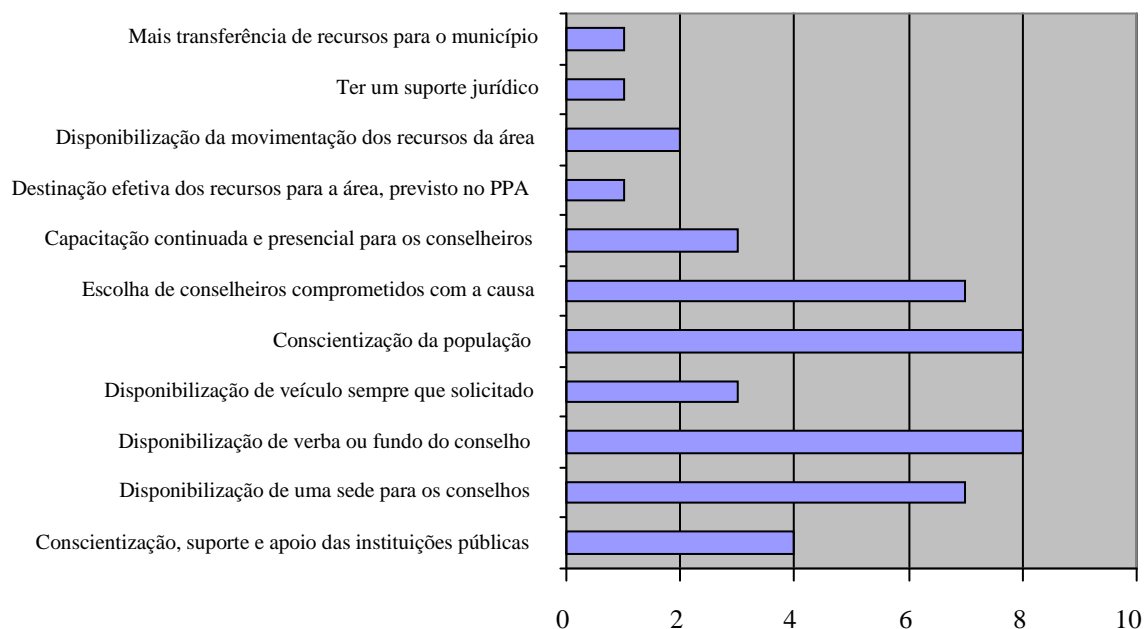
**Figura 1 – Principais dificuldades que os Conselhos Gestores Municipais de Poções enfrentaram em 2009, por conselho.**

A falta de apoio e participação da população, bem como a falta de recursos, foram respondidas nos oito conselhos pesquisados. Na criação dos conselhos é previsto um local para a sua sede, além de fundo, que garanta os recursos próprios para o seu funcionamento, porém, em nenhum conselho pesquisado há sede própria ou fundo. Há uma proposta de uma sede única, em que ficaria a documentação de todos os conselhos, que hoje se encontram espalhados nas secretarias ou nas residências de um dos conselheiros. Nesta sede, seriam realizadas as reuniões de cada conselho, e os conselheiros se sentiriam mais a vontade para debater questões que envolvem muitas vezes a secretaria a que o conselho está vinculado; além da abertura para não-conselheiros nas reuniões, visto que assim teria maior espaço.

Outra problemática enfrentada pelos conselhos é a não capacitação de seus conselheiros, pois o governo não oferece cursos para capacitá-los ou para aperfeiçoar seus conhecimentos, o que pode ser relacionado ao pouco apoio e envolvimento governamental, argumentado por cinco conselhos. Assim, muitos membros são nomeados sem que haja uma compreensão mais global do funcionamento desses mecanismos de participação.

Os conselheiros entrevistados apontaram possíveis soluções para os problemas dos conselhos:





Fonte: pesquisa de campo, realizada de dezembro de 2009 a março de 2010, com conselheiros dos Conselhos Municipais de Poções.

**Figura 2 – Possíveis soluções para as dificuldades dos Conselhos Gestores Municipais de Poções, por conselhos**

A “conscientização” política da população através de mecanismos como reuniões, meios de comunicação, escolas e os próprios conselhos, no sentido de que a população deve fiscalizar e opinar na gestão pública foi colocada como possível solução por todos os conselhos pesquisados, bem como a disponibilização de recursos para que os conselhos tenham mais autonomia, e também porque é previsto em lei.

A falta de autonomia se dá também porque muitas decisões são centralizadas na Secretaria Municipal de Finanças e Gabinete do Prefeito, sem o conhecimento prévio dos mais variados conselhos, e menos ainda, tendo as suas opiniões levadas em consideração. Um exemplo é a demissão de um grande número de funcionários contratados, em fevereiro de 2010, em que os conselheiros somente foram avisados posteriormente, com a justificativa de que não havia o que decidir, já que o repasse de verbas para o município tinha diminuído.

Os conselhos têm servido para justificar as práticas do poder executivo e garantir o repasse de recursos e também para manter sob controle a classe trabalhadora, ausente do processo, ou presente de forma subordinada, não autônoma.

Outra dificuldade enfrentada, segundo os conselheiros entrevistados, é a participação dos membros dos conselhos nas reuniões e ações quando existentes. 10% dos entrevistados julgam que há uma falta de interesse dos membros em participar das reuniões e ações dos conselhos. Os demais percebem interesse quanto à participação dos membros, mas reclamam das faltas, embora muitas vezes justificáveis. Entre os entrevistados, membros dos conselhos municipais<sup>iii</sup>, 65,38% não conseguem perceber diferenciação entre os membros representantes do poder público e da sociedade civil “organizada” quanto ao interesse em participar; 23,07% acreditam que a sociedade civil participa mais e 11,54% que o poder público é mais atuante. A sociedade está representada por um grupo seletivo de pessoas que representam segmentos da sociedade civil, ou seja, a população de modo geral não participa, nem mesmo tem conhecimento daquilo que se propõem, ora nos conselhos, ora nas conferências, audiências, fóruns etc.

Há uma separação daqueles que pensam, ou seja, os detentores do conhecimento que realmente “participam” dos conselhos, e os espectadores, que não transformam, apenas assistem aos direcionamentos da gestão pública. Além disso, para além dos conselhos, os gestores ainda continuam detendo o conhecimento acerca das ações governamentais; o que Max Weber (apud DREIFUSS, 1993) chama de “segredismo”, que segundo ele, é indispensável a toda atividade política coerente e efetiva, mas que sabemos, deixa o sujeito alienado e distante do que se passa na gestão, impedindo assim a participação.

Esse segredismo pode se dar tanto pela “(incompreensão das práticas de dominação reificadas como governo) que equivalem a uma ininteligibilidade estrutural decorrente da alienação social quanto às ações de escamoteamento (incompreensão ou ininteligibilidade induzida) ... ou, simplesmente, o engabelamento e o engodo propagandístico” (WEBER apud DREIFUSS, 1993, 77).

Essa realidade ainda é vivenciada na atualidade, pois somente alguns detêm o conhecimento sobre muitas práticas da gestão. Podemos considerar também a “descentralização” do poder político entre as esferas de governo, pois nenhum Estado consegue governar sem nenhuma forma de centralização, sendo um mito dizer que o

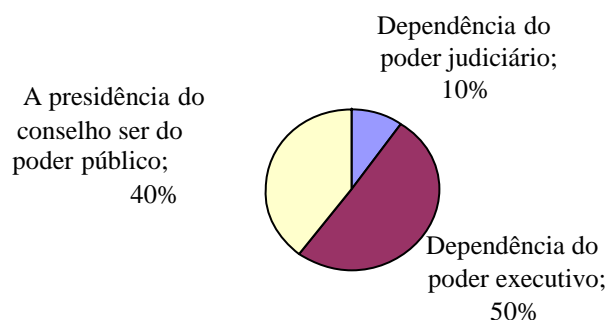
Governo Federal perdeu poder para as demais esferas a partir da Constituição Federal de 1988 (ARRETCHE, 1999).

Quanto à fiscalização, fica restrita à parte burocrática nas reuniões, com exceção do CAE, que faz visitas às escolas. Os demonstrativos das finanças do setor ainda são repassados de forma incompatível com as possibilidades de compreensão, com exceção do CMS, que demonstra se esforçar em repassar o demonstrativo trimestral das receitas e despesas de forma mais didática, mas, por uma funcionária da secretaria. Segundo os conselheiros entrevistados, os conselhos elaboraram diversas propostas, mas a maior parte delas não foi acatada. Muito se discute nas reuniões, porém muitas deliberações não conseguem ser efetivadas.

A autonomia desses conselhos é bastante limitada, primeiro porque as reuniões são realizadas na secretaria a que estão vinculados, impedindo assim, discussões mais aprofundadas, além das possibilidades de crítica a esse mesmo espaço e às ações daqueles que fazem parte do poder executivo deste setor. Além disso, o registro do conselho é também vinculado à secretaria e às exigências para que seja formado, como: ter uma conta aberta e um fundo, mas essas não são respeitadas, pois nenhum conselho possui fundo próprio e nenhum tipo de recurso para as suas atividades, nem mesmo um local específico e equipamentos necessários. Toda essa dependência do poder público traz como consequência uma limitação da autonomia dos conselhos.

Na pesquisa em campo, 63,6% dos entrevistados responderam que o conselho do qual faz parte é completamente autônomo em suas decisões, já que estas, em suas visões, não sofrem interferência do poder público municipal, 30,4% responderam que o conselho não é completamente autônomo, e 6% dos conselheiros preferiram não responder. A falta de autonomia dos conselhos é um fato evidente, mesmo que seja somente em alguns aspectos; o próprio vínculo com o poder público evidencia uma ausência ou diminuição da autonomia. Em entrevista, um conselheiro responde o seguinte, quando questionado o porquê do conselho não ter a completa autonomia: “- O presidente do conselho tem cargo de confiança, não reclama sobre questões de problemas do poder executivo e os membros pertencentes ao poder público geralmente têm ligação com o gestor.”

Além disso, esta falta ou diminuição de autonomia se deve a alguns fatores citados pelos conselheiros, como podemos verificar no gráfico a seguir:



Fonte: pesquisa de campo, realizada de dezembro de 2009 a março de 2010, com conselheiros dos Conselhos Municipais de Poções.

**Figura 3 – Causas da falta de autonomia dos Conselhos Gestores Municipais de Poções, em 2009, segundo os conselheiros.**

O maior problema apontado, porém, pelos conselheiros, é a dependência dos conselhos para com o poder executivo, como: estrutura física (sede), com instrumentos como: telefone, computador, impressora, fax etc., sendo as reuniões realizadas na sede da secretaria vinculada ao conselho; transporte para as visitas e fiscalizações, visto que somente o CAE transpõe os limites da análise das documentações (burocracia) e parte para a prática, com as visitas nas escolas; falta de recursos próprios, com o fundo que é previsto quando da criação do conselho.

Quanto ao perfil dos conselheiros entrevistados, 72,72% já participaram de entidades, associações ou sindicatos. Quanto ao grau de escolaridade, 85% possuem nível que vai do ensino médio completo até pós-graduação completa, como pode ser percebido na tabela 2.

**Tabela 2 – Grau de escolaridade dos membros dos Conselhos Gestores Municipais de Poções em 2009**

Conselho	Grau de escolaridade entre os membros entrevistados							
	Primário incomp.	Ginásio incomp.	Ginásio comp.	Médio comp.	Superior incomp.	Superior completo	Pós-Grad incomp.	Pós-Grad. Completa
CAE		1		1	1	1	1	
CMAS					2		1	
COMDEMA				2			1	2
CMDCA					3	1		
CME					1	1		1
FUNDEB								2
CMS	1	1	1	3				
CCSP			1	2	1			
CMDRS								1

Fonte: pesquisa de campo, realizada de dezembro de 2009 a março de 2010, com conselheiros dos Conselhos Municipais de Poções.

Devemos considerar, pois, os dois lados dessas informações: o grau de escolaridade pode ser um fator que aumenta a possibilidade de uma maior fiscalização e proposição, mas por outro lado indica uma separação social no que diz respeito à formação escolar do indivíduo. Afinal, quem participa dos conselhos? A população que mais sofre com a ausência do Estado tem poucos representantes. Em visita às reuniões foi possível perceber que essas representações são mínimas e que os mesmos se sentem coagidos, intimidados em reivindicar em meio aos “letrados”. Porém, na experiência em reuniões do CMS foram constatados questionamentos de pessoas de menor grau de escolaridade que mostraram ter muita clareza em suas palavras, já que se tratava da sua própria realidade e da comunidade em que vivem, e buscando respostas para uma problemática relacionada ao Programa de Saúde da Família - PSF de seu bairro, que se encontrava sem médico para atendimento. A resposta foi de que houve pedido de demissão por parte do médico, e que posteriormente seriam tomadas as medidas cabíveis. Esses membros “incomodam” e não são vistos com “bons olhos” pelos gestores ou conselheiros indicados e ligados ao poder público municipal.

Com base na análise dos conselhos gestores de Poções, cidade pequena localizada no sudoeste da Bahia, bem como das análises de autores sobre outras localidades, pode-se afirmar que não há uma relação direta entre a dimensão da cidade e as práticas de gestão descentralizadas. Ter menor quantidade populacional não parece influenciar no maior controle da população na gestão pública. Além disso, os conselhos ainda esbarram em muitos problemas, tanto conjunturais, quanto estruturais, que impossibilitam serem efetivamente, um instrumento de avanço da democracia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descentralização política pode ser entendida como um instrumento que pode favorecer o processo de democratização. O Estado é, porém, genuinamente centralizador e é parte da sociedade capitalista; busca garantir o consentimento das classes sociais para suas ações e, por isso, passa essa responsabilidade para a sociedade. Porém, a sociedade, que supostamente participa, dificilmente considera a classe trabalhadora como possibilidade de ação fiscalizadora e propositora. Os papéis se invertem, em que no discurso os diversos mecanismos de garantia da participação popular seriam para um controle social da população na gestão pública se transformam na verdade em um controle do Estado para com os sujeitos sociais. Nesse novo modelo de gestão do território não são considerados os antagonismos entre as classes, a apropriação privada do que é produzido coletivamente pela classe trabalhadora e despossuída dos meios de produção, e que acaba não se sentindo produtor e com possibilidade de transformar a sociedade em que vive.

Ao analisar os Conselhos Gestores Municipais em uma pequena cidade, qual seja, Poções, foi possível perceber a prática centralizadora do Estado em meio ao seu discurso descentralizador. Mesmo estando os sujeitos mais “próximos” da gestão, há uma grande distância que os separa. Os conselhos têm pouca ou nenhuma autonomia, sua fiscalização se dá praticamente pelas formas burocráticas, quando essa é possível. Os conselheiros não são capacitados e são na maioria absoluta das vezes, indicados, e não, escolhidos. Os conselhos não possuem sede própria, fundo, transporte, infraestrutura adequada, dentre outros fatores, que propositadamente ou não, os tornam dependentes da secretaria da qual faz parte ou do poder público de modo geral. É inadmissível que nas próprias leis de criação dos conselhos esteja explícito a indicação do gestor. Com esses mecanismos institucionalizados, como os conselhos gestores, pode haver a supressão de práticas espontâneas e legítimas de participação popular, pois a população, que sabe da atuação desses conselhos, acredita estar representada. A ideologia é a de que se vive em uma democracia e de que se participa da gestão pública, fazendo, dessa forma, o controle social e dando transparência aos governos. A realidade, porém, se distancia do discurso, e mostra o fetichismo a que se submetem os sujeitos, à medida que são levados a acreditar em uma verdade pronta, forjada no interior do Estado, que representa a sociedade capitalista, sem considerar os conflitos sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Ilza Araújo Leão. Participação Política não eleitoral ou partidária: Associações, Conselhos e Orçamento Participativo. In: MARTINS, Carlos Benedito e LESSA, Renato. **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política**. São Paulo: ANPOCS, 2001.
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** São Paulo, v.14 n.40, 1999.
- BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>  
Acesso em: 09 jan. 2008.
- BRASIL. **Controladoria-Geral da União. Relatório de Fiscalização nº 007/2003. Município de Poções/BA**. Programa de Fiscalização a Partir de Sorteio Público. 5º Sorteio - 03/setembro/2003.
- CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. **Modelo para a Avaliação da Capacidade de Gestão Municipal no Atual Contexto de Descentralização**. In: XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Salvador, 2005.
- DREIFUSS, René. Política, Poder, Estado e Força – Uma leitura de Weber. Petrópolis: Vozes, 1993.
- FONSECA, Antônio Ângelo M. **Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho municipal após a descentralização**. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2005.
- LUBAMBO, Cátia Wanderley. Conselhos Gestores e Desempenho da Gestão nos Municípios: Potencialidades e Limites. **Fundação Joaquim Nabuco** - Trabalhos para discussão nº 149/2002 – set. 2002.
- LYNCH, K. A. A dimensão da cidade e a noção de bairro. In: A boa forma da cidade. Lisboa: Edições 70. Coleção: Arquitetura e urbanismo, 1981.
- SOUZA, Celina. **Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do Orçamento Participativo**. Perspectiva: São Paulo. Vol. 15, n. 4, out/dez. 2001.

## NOTAS

<sup>i</sup> A Constituição Federal (1988) aponta a participação popular nos assuntos referentes aos interesses públicos, entre outros, nos artigos 5º, XXXVIII e LXXIII, art. 29º, XII e XIII, art. 37º, par. 3º, art. 74º, par. 2º, art. 182º, 183º e 187º, art. 194º, parágrafo único, VII, art. 204º, II, art. 206º, VI, e art. 224º.

<sup>ii</sup> Através do quadro de avisos da Prefeitura e da Câmara de Vereadores; todas as decisões adotadas, bem como as contas do FMAS e os respectivos pareceres emitidos, entre outros.

<sup>iii</sup> Exceto o Conselho Comunitário de Segurança Pública – CCSP, que tem todos os seus membros da Sociedade Civil Organizada.